

Procédures administratives

Herwig Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller

A partir du traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et pendant les premiers temps du développement de la Communauté économique européenne et de l'Euratom la gouvernance communautaire pouvait être décrite comme comprenant un système de « fédéralisme d'exécution » (expression correspondant au *Vollzugsföderalismus* allemand) caractérisé par une dissociation entre fonction législative et fonction exécutive. Alors que la première est basée sur l'attribution à l'Union de compétences en vue de réglementer des secteurs de politiques, la seconde est basée sur l'idée que c'est en principe aux administrations des Etats membres qu'il appartient de mettre en œuvre les politiques de l'Union (principe de l'administration indirecte) sauf dans des secteurs spécifiques où l'attribution de compétences à l'Union couvre également la mise en œuvre de la politique concernée (principe de l'administration directe) – comme il en va depuis les traités de Rome pour l'application des règles de concurrence, aussi bien en ce qui concerne la garantie de la concurrence entre entreprises privées qu'en ce qui concerne la surveillance des aides d'Etat, par lesquelles les autorités publiques des Etats membres risquent de fausser la concurrence entre les entreprises de différents Etats membres.

Cette conception relativement simple ne rend toutefois pas suffisamment compte de la coopération entre administrations qui est la caractéristique fondamentale de l'exécution des politiques de l'Union.

La pratique de l'exécution des législations et politiques de l'Union ne correspond pas simplement à une typologie binaire exécution directe/exécution indirecte. Il est plus adapté, pour reprendre le vocabulaire du « règlement financier » gouvernant l'exécution du budget de l'Union, de distinguer entre exécution « centralisée » des politiques par les institutions et organismes de l'Union et exécution « partagée » entre institutions et organismes de l'Union d'une part, administrations des Etats membres de l'autre. Les procédures administratives d'exécution directe ont été développées de façon autonome par la Commission européenne, parfois codifiées par le législateur de l'Union, parfois encadrées par une réglementation générale spécifique, comme en matière de protection des données ou d'accès aux documents. Les procédures administratives d'exécution indirecte sont quant à elles le fruit de l'application par les administrations nationales de leur propre droit, souvent façonné par des directives, ou du droit de l'Union, tel qu'exprimé par des règlements sectoriels et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union

Alors que la Convention européenne – qui a établi le texte du projet de traité constitutionnel dont les nouveautés essentielles ont été incorporées dans les traités constitutifs par le traité de Lisbonne – a rationalisé le système des actes et des procédures normatives de l'Union, aussi bien pour les procédures législatives que pour les procédures d'actes délégués et d'exécution, un effort similaire n'a pas été entrepris en ce qui concerne la rationalisation de l'ensemble de la fonction exécutive, à l'instar d'ailleurs de nombreuses constitutions étatiques, qui s'intéressent au pouvoir réglementaire, mais rarement à l'exécution des lois dans leur ensemble.

Le droit positif de la procédure administrative s'est développé de manière très dynamique et souvent expérimentale. Il est le résultat de législations européennes successives qui ont façonné les politiques sectorielles. Le droit positif est donc caractérisé par un morcellement important, qui découle des spécificités propres à chaque politique sectorielle ou à certains domaines particuliers de nature transversale. A l'heure actuelle ce morcellement génère une complexité élevée et, souvent, des

chevauchements entre règles et principes applicables. À bien des égards, un écart se creuse ainsi entre, d'une part, la prolifération de nouvelles modalités d'action administrative dans l'Union et de textes qui les encadrent et, d'autre part, l'intégration de ces modalités dans un système cohérent de garanties qui prenne en compte aussi bien les valeurs constitutionnelles fondamentales que les divers mécanismes de contrôle et de légitimité nécessaires.

Des lacunes dans les textes en vigueur proviennent du fait que certains éléments de procédure ne sont abordés que partiellement dans les réglementations sectorielles. En conséquence, des principes généraux du droit de l'Union, qui ne sont pas mentionnés dans les textes en question, doivent combler le vide. Le morcellement conduit souvent à un manque de transparence, de prévisibilité, d'intelligibilité et de confiance dans les procédures (administratives comme d'élaboration des règles) et dans les résultats qui en découlent, et ce en particulier du point de vue des citoyens et des autres non-spécialistes.

La plupart des problèmes juridiques en matière de procédure sont communs à l'ensemble des législations sectorielles. En dépit de cela, seulement quelques aspects de droit procédural administratif de l'Union sont l'objet d'une approche plus systématique qui dépasse le seul domaine sectoriel. Cependant, la plupart des questions transversales telles que l'adoption et la mise en œuvre des décisions contraignantes à l'égard de destinataires précisément identifiés (décisions individuelles), des actes de portée générale (élaboration des règles), des accords contraignants (contrats) ou de la collecte et de l'utilisation de l'information en tant que contribution à la prise de décision, ne sont pas traitées d'une manière transversale. L'absence d'une approche transversale de portée systématique n'est pas seulement un problème formel. C'est l'une des principales causes des lacunes dans la protection des droits procéduraux. Cette absence d'approche transversale limite également la mobilité des fonctionnaires d'une autorité de l'Union à l'autre, contrairement aux objectifs de modernisation de la fonction publique de l'Union qui ont été mis en œuvre au cours des dernières décennies.

Une codification partielle très limitée de certains principes de l'article 41 de la Charte sur le droit à une bonne administration a été élaborée pour ceux des « actes administratifs » adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union ayant une incidence sur les intérêts des individus, groupes ou entreprises. Le code de bonne conduite administrative du Médiateur européen ainsi que par les règles de procédure internes des principales institutions de l'Union fournissent également des orientations partielles. D'autre part, les principes généraux du droit administratif de l'Union développés par la CJUE, ont une portée plus large que ces codifications partielles et celles sous forme de *soft law*. Les principes généraux du droit couvrent en principe les droits et obligations dans le cadre de l'activité réglementaire, des contrats, des procédures de programmation, des systèmes d'échange d'information et des réseaux chargés de tâches d'exécution ; dans la pratique toutefois le développement des principes généraux relatifs à ces questions est entravé par les limitations à l'intérêt à agir des particuliers, surtout quand il s'agit de l'activité réglementaire, de contrats et d'activités de gestion de l'information.

Une Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL)) a lancé le débat au niveau politique et a mis la question d'une codification des procédures administratives à l'ordre du jour du législateur européen, sous réserve que la Commission présente en effet une proposition d'acte de l'Union en la matière. Un problème complexe de base juridique se pose, pour lequel l'art. 298 TFUE présente une solution partielle. Il semble en effet difficile d'utiliser cette disposition – selon laquelle « [d]ans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante » – aussi bien pour les procédures

d'exécution partagée que pour les procédures d'exécution centralisée, ce qui conduirait à un rapprochement transversal du droit de la procédure administrative des Etats membres, alors qu'un tel rapprochement s'est jusqu'à présent effectué sur une base exclusivement sectorielle.

Une proposition de codification de la procédure administrative de l'Union a été publiée par le réseau ReNEUAL de recherche sur le droit administratif de l'UE. Bien que limité pour une grande partie à l'exécution centralisée, ce modèle de code de procédure administrative est plus ambitieux que la Résolution du Parlement européen : alors que cette dernière semble se limiter aux à la procédure d'adoption des décisions individuelles comme instruments d'exécution, le projet de code ReNEUAL développe, en partie sur la base du droit positif existant, en partie avec des dispositions nouvelles, des procédures relatives non seulement aux décisions individuelles, mais également aux actes réglementaires (par opposition aux actes législatifs) et aux contrats, ainsi qu'à la coopération administrative et à la gestion d'information entre les administrations des Etats membres, ainsi qu'entre ces dernières et les autorités de l'Union. L'objectif de cet effort codification est d'assurer la meilleure prise en compte possible des valeurs constitutionnelles de l'Union dans le droit de la procédure administrative relatif à la mise en œuvre non législative du droit et des politiques de l'Union. Un tel code pourrait améliorer la qualité du système juridique de l'Union dans son ensemble. Il pourrait en outre contribuer à améliorer la conformité de ces procédures avec les principes généraux du droit de l'Union, à simplifier le système juridique et à en combler les lacunes ainsi qu'à renforcer la sécurité juridique pour les citoyens, entreprises, associations et administrations.

Bibliographie

J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir.) E. Chevalier (coll.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} édition, 2014.

H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller et al., *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, 2014, Version for online publication, 2014, <http://www.reneual.eu/>

J. Ziller, H. Hofmann, J.-P. Schneider, et F. Lafarge, *Modèle ReNEUAL de code de procédure administrative de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.